Mirosław KSIĘŻOPOLSKI

PERSPEKTYWY ROZWOJU POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

W obecnym okresie przejściowym model podziału odpowiedzialności w polityce społecznej powinien kształtować się w oparciu o założenie maksymalnego zaangażowania wszystkich potencjalnych podmiotów: jednostki, państwa lub grup i organizacji społecznych (przy dominującym długo jeszcze udziale państwa).

Rozpoczętemu ponad dwa lata temu radykalnemu zwrotowi w strategii rozwoju kraju nie towarzyszy – jak dotąd – spójna wizja pożądanego i możliwego do urzeczywistnienia kształtu polityki społecznej w nowych realiach politycznych i społeczno-ekonomicznych. O ile bowiem kierunek przemian w sferze zarówno politycznej (demokracja parlamentarna, samorządność lokalna), jak i ekonomicznej (gospodarka rynkowa, prywatyzacja) jest wyraźnie określony i wydający się mieć (przynajmniej do niedawna) szerokie społeczne poparcie, niezależnie od różnic co do sposobów i tempa osiągania tych celów, o tyle w sferze polityki społecznej trudno się doszukać takich jasno sprecyzowanych celów. Nie można również nic pewnego powiedzieć o kszałtujących się na nowo preferencjach społecznych w tym zakresie.

W praktyce politykę społeczną, prowadzoną w ostatnich dwóch latach, zdominowały działania doraźne, będące reakcją na głęboką recesję gospodarczą i towarzyszący jej kryzys finansów państwa, realizowane pod hasłem zastąpienia dotychczasowej „powszechnej nadopiekuńczości" państwa – osłonowymi działaniami selektywnymi, chroniącymi przede wszystkim grupy najsłabsze. Działania te nie były w stanie zapobiec pojawieniu się nowych i znacznemu zaostrzeniu dotychczasowych kwestii społecznych, nie mogły też powstrzymać głębokiego spadku poziomu zaspokojenia wielu ważnych potrzeb ludności. Wycofywaniu się państwa z „odziedziczonych" po poprzednim ustroju zobowiązań socjalnych nie towarzyszyło bowiem równoległe przejmowanie tych obowiązków przez inne podmioty, a stopniowa likwidacja poszczególnych elementów płacy „socjalnej" była połączona z jednoczesnym spadkiem lub stagnacją indywidualnych dochodów z pracy.

Sytuacja przypomina nieco tę, z jaką mieliśmy do czynienia w początkowym okresie kształtowania się ustroju socjalistycznego w Polsce po II wojnie światowej. Również wówczas radykalnym przemianom ustroju politycznego i gospodarczego nie towarzyszyła adekwatna do nich wizja polityki

społecznej, a nawet zakładano, że taka polityka w ogóle przestaje być potrzebna z chwilą transformacji ustroju kapitalistycznego w ustrój socjalistyczny. Tym, co łączy autorów realizowanej od początku 1990 r. reformy gospodarczej i ich komunistycznych poprzedników z tamtego okresu, jest wiara w niemal automatyczne rozwiązanie wszystkich głównych problemów społecznych za pomocą generalnej transformacji ustroju społeczno-gospodarczego. Komuniści wierzyli w „omnipotencję" planowej, upaństwowionej gospodarki - obecnie podobne zaufanie pokłada się w siłach wolnego rynku.

W wysoko rozwiniętych krajach, w których gospodarka funkcjonuje w oparciu o mechanizmy rynkowe, współzawodniczą ze sobą zasadniczo trzy różne koncepcje polityki społecznej: liberalna, socjalliberalna i socjaldemokratyczna.

Podejście liberalne (obecnie najczęściej określane mianem neokonserwatywnego albo neoliberalnego) opiera się na założeniu decydującej roli wolnego rynku w procesie zaspokajania ludzkich potrzeb. Przyjmuje się, że problemy społeczne spowodowane są przede wszystkim przyczynami natury jednostkowej, a głównym zadaniem polityki społecznej jest łagodzenie biedy.

Doktryna socjalliberalizmu dopuszcza możliwość stosunkowo znacznej ingerencji państwa w sprawy socjalne, byleby tylko nie naruszała ona podstawowych zasad gospodarki rynkowej, tj. swobodnej gry sił ekonomicznych, wolności jednostki, inicjatywy prywatnej itp.

Osoby reprezentujące orientację socjaldemokratyczną uważają, iż głównym źródłem problemów socjalnych jest struktura społeczno-gospodarcza danego społeczeństwa. Rezygnując z gruntownych przeobrażeń podstawowych elementów tej struktury i godząc się z dominującą rolą mechanizmów rynkowych w sferze produkcji, rozwiązanie problemów społecznych widzą w „socjalizacji" sfery podziału. W tej strategii główna rola przypada polityce społecznej, a jej zadaniem jest stworzenie systemu, w którym dzięki solidarnej współpracy wszystkich, potrzeby każdego członka wspólnoty zostaną zaspokojone na odpowiednim poziomie.

Każdej z tych doktryn odpowiada inny model polityki społecznej. Dla liberałów i neokonserwatystów najbardziej odpowiedni jest model marginalny, opierający się na założeniu, że rynek prywatny i rodzina stanowią naturalne kanały, za pomocą których potrzeby ludzkie winny być zaspokajane. Dopiero wtedy, gdy z jakichś powodów tak się nie dzieje, może wkroczyć polityka społeczna, ale tylko w charakterze rozwiązania doraźnego. W modelu tym przyjmuje się, że zdecydowana większość społeczeństwa jest w stanie zaspokoić swoje potrzeby, przy ewentualnej pomocy rodziny i organizacji charytatywnych. Dlatego też rozbudowa państwowej polityki społecznej jest nie tylko niepotrzebna, ale także niesie ze sobą negatywne skutki w

postaci utraty motywacji do pracy czy osłabienia moralności. Państwo powinno interweniować jedynie w ostateczności i tylko w odniesieniu do tych grup, które nie są w stanie same sobie poradzić. Polityka społeczna oparta na tych zasadach polegać będzie głównie na działaniach o charakterze selektywnym, a świadczenia socjalne będą z reguły fakultatywne, zależne od sytuacji materialnej danej osoby.

Z kolei socjalliberałom najbardziej odpowiada model zwany motywacyjnym lub korporacyjnym, niekiedy używa się też określenia socjalna gospodarka rynkowa. Dopuszcza się w nim możliwość o wiele szerszej ingerencji państwa w sprawy socjalne niż w modelu marginalnym, stawia się jednak wyraźną granicę tej ingerencji – chodzi o to, by programy socjalne w jak najmniejszym stopniu zakłócały mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej, a w możliwie największym stopniu służyły potrzebom rozwoju gospodarczego. Dlatego też w modelu tym zakłada się, że potrzeby ludzkie powinny być zaspokajane przede wszystkim w oparciu o kryterium stażu pracy, zasług i wydajności. W konsekwencji najważniejszą cechą systemów polityki społecznej opartych na powyższych założeniach jest silne uzależnienie prawa do pomocy i wysokości świadczeń od statusu danej osoby na rynku pracy – świadczenia przysługują głównie osobom ubezpieczonym, a same ubezpieczenia są obowiązkowe i mają powszechny charakter podmiotowy i przedmiotowy (to znaczy obejmują zasadniczo wszystkich pracujących obywateli i ich rodziny i wszystkie typowe zdarzenia losowe, których wystąpienie może powodować utratę dochodu lub pojawienie się nowych potrzeb). Ubezpieczenia prywatne, w przeciwieństwie do poprzedniego modelu, pełnią jedynie marginalną rolę.

W modelu tym istotne znaczenie przypisuje się również zasadzie pomocniczości, tak istotnej dla doktryny społecznej Kościoła. Zgodnie z tą zasadą ingerencja państwa powinna mieć przede wszystkim charakter uzupełniający, pomocniczy względem inicjatyw oddolnych, powinna je wspierać, ale nie zastępować. W przełożeniu na działania praktyczne oznacza to głównie relatywnie mniejszy rozwój świadczeń i usług zastępujących rodzinę w wypełnianiu jej podstawowych funkcji.

Natomiast socjaldemokraci postulują nadanie polityce społecznej charakteru instytucjonalno-redystrybucyjnego, bez wyznaczania żadnych granic zaangażowania państwa w działalność socjalną. Zakłada się, że społeczeństwo – a nie jednostka – ponosi przede wszystkim odpowiedzialność za zapewnienie dobrobytu i bezpieczeństwa każdej jednostce i że ani rodzina, ani rynek prywatny nie są w stanie zagwarantować każdemu zaspokojenia potrzeb na dostatecznym poziomie. Dlatego też planowe działania państwa muszą zastąpić mechanizmy rynkowe w procesie zaspokajania wszystkich ważnych potrzeb. Polityka społeczna winna mieć charakter uniwersalny – wszyscy bowiem obywatele są uprawnieni do godziwego standar-

du życia, a prawo do świadczeń socjalnych powinno przysługiwać każdemu, bez dyskryminujących warunków wstępnych. W modelu tym zakłada się pełnienie przez politykę społeczną funkcji redystrybucji dochodów, co ma gwarantować dostęp do świadczeń i usług oparty na kryterium potrzeb, niezależnie od funkcjonowania rynku i wkładu własnego jednostki.

Modele te są konstrukcjami o charakterze idealnym, a polityka społeczna realizowana w poszczególnych krajach zawiera najczęściej elementy charakterystyczne dla wszystkich trzech wymienionych wyżej modeli. W takich krajach, jak USA, Australia czy Nowa Zelandia, polityka społeczna zachowała nadal sporo cech właściwych modelowi marginalnemu. Wiele świadczeń socjalnych ma charakter fakultatywny, a bezpieczeństwo socjalne większość ludności zapewnia sobie poprzez korzystanie z prywatnych ubezpieczeń i usług.

W większości krajów europejskich systemy polityki społecznej mieszczą się na pograniczu modeli motywacyjnego i instytucjonalnego, zachowując przy tym również elementy marginalnej polityki społecznej.

Najwięcej elementów właściwych modelowi instytucjonalnemu wykształciło się w krajach nordyckich. Obywatele tych państw uzyskali prawo do bezpieczeństwa socjalnego i do określonego, „godziwego" standardu życia; wiele świadczeń socjalnych i usług przysługuje im z samego tylko tytułu obywatelstwa, niezależnie od uprzedniego zatrudnienia, płaconych składek czy uzyskiwanych dochodów. Można powiedzieć, że w Skandynawii prawo do normalnego standardu życia zostało w dużym stopniu oddzielone od wpływu kryteriów rynkowych. Liberalną zasadę polegania na sobie i neoliberalną zasadę pomocy do samopomocy zastąpiono zasadą społecznej odpowiedzialności.

W poszukiwaniu rozwiązań dylematów, pojawiających się w okresie transformacji ustrojowej, tylko w ograniczonym stopniu możemy korzystać z doświadczeń sprawdzonych przez kraje wysoko rozwinięte ekonomicznie. Po pierwsze dlatego, że niezależnie od realizowanego w tych krajach modelu polityki społecznej, każdy z nich funkcjonuje w warunkach dobrze rozwiniętej gospodarki rynkowej o wysokim poziomie dochodu narodowego. Istniejące w nich systemy zaspokajania potrzeb kształtowały się przez co najmniej kilkadziesiąt lat, co w większości przypadków pozwoliło na dobre ich dostosowanie do uwarunkowań społeczno-gospodarczych i kulturowych oraz do dominujących w tych krajach modeli stosunków międzyludzkich. Takie przesłanki w Polsce nie istnieją – wkroczyliśmy w okres głębokich transformacji ustrojowych, kiedy to polityka społeczna funkcjonować będzie w warunkach kształtujących się na nowo mechanizmów demokratycznych oraz ułomnego rynku. Jednocześnie sama polityka społeczna będzie ulegać transformacji – zmieniać się będą zarówno wzajemne relacje między podmiotami

aktywnymi w sferze socjalnej oraz ich formy działania, jak i sposoby zaspokajania potrzeb.

W tej sytuacji trudno raczej spodziewać się, że wprowadzane w najbliższych kilku czy kilkunastu latach rozwiązania będą miały niezmienny charakter, zgodny z założeniami jakiegoś docelowego modelu. Nie musi to jednak pociągać za sobą rezygnacji z prób nadania określonego kierunku przekształceniom dokonującym się w polityce społecznej. Kontynuacja obecnych trendów, charakteryzujących się postępującą coraz gwałtowniej utratą kontroli społecznej nad procesami transformacji sfery socjalnej, wydaje się być na dłuższą metę nie do utrzymania, albowiem system zaspokajania ważnych potrzeb ludności, wyłaniający się z tych przekształceń, nie odpowiada oczekiwaniom żadnej z liczących się grup społecznych.

Z pewnym ryzykiem uproszczenia możemy obecnie wyróżnić dwa główne nurty krytyki realizowanej polityki społecznej i wynikających z niej oczekiwań w stosunku do przyszłej polityki społecznej. Krytykuje się przede wszystkim gwałtowne wycofywanie się państwa z „odziedziczonych" po poprzednim ustroju zobowiązań socjalnych, czemu tylko w bardzo niewielkim stopniu towarzyszy równoległe przejmowanie tych obowiązków przez inne podmioty. Stopniowa likwidacja poszczególnych elementów płacy „socjalnej" odbywa się przy tym w warunkach spadku lub stagnacji dochodów realnych, co utrudnia lub uniemożliwia rekompensowanie zmniejszających się społecznych funduszy spożycia poprzez wzrost indywidualnych dochodów z pracy.

Kryzys finansów państwa nie pozwala na odpowiedzialne formułowanie żądań szybkiej poprawy wysokości świadczeń oraz jakości i dostępności publicznych usług socjalnych, niemniej jednak słabsza ekonomicznie część społeczeństwa zdaje się opowiadać za utrzymaniem lub co najwyżej nieznacznym ograniczeniem dotychczasowego zakresu odpowiedzialności „socjalnej" państwa, nie rezygnując w przyszłości z domagania się wyraźnej poprawy wysokości i jakości świadczeń oraz usług.

Z drugiej strony coraz więcej zwolenników – zwłaszcza wśród ludzi lepiej sytuowanych i przedsiębiorczych – zyskuje krytyka „nadopiekuńczości" socjalnej państwa, formułowana w imię zapewnienia jednostce swobody wyboru sposobu zaspokojenia potrzeb, a także ograniczenia jakoby inflacjogennej i kryzysogennej roli polityki społecznej w gospodarce, w tym zwłaszcza opartej na mechanizmach rynkowych. Postuluje się w związku z tym „prywatyzację" bądź też „urynkowienie" polityki społecznej – rola państwa ma być maksymalnie ograniczona, a obywatelom należy pozostawić swobodę wyboru usług i typu ubezpieczenia. Większość potrzeb ma być zaspokajana na zasadach komercyjnych, pomoc społeczna i działania charytatywne mają umożliwić przeżycie tym, którzy nie będą mogli lub chcieli być dostatecznie pracowici lub przezorni.

W latach osiemdziesiątych pewną popularność zyskał także trzeci nurt krytyki, kładący nacisk na zbytnie „upaństwowienie" polityki społecznej, czyniące z ludzi jedynie biernych odbiorców pomocy, pozbawionych wpływu na kszałt realizowanej polityki i możliwości przejawiania własnej aktywności i inicjatywy. Wynikał z tego postulat „uspołecznienia" polityki społecznej, zakładający odejście od monopolu państwa w sferze socjalnej, poprzez uruchomienie potencjalnych zasobów społecznej aktywności, solidarności i pomocy wzajemnej oraz zwiększenie wpływu obywateli na kształt programów socjalnych.

Obecnie wydaje się, że zwolennicy takiej właśnie wizji rozwoju polityki społecznej zostali zepchnięci do głębokiej defensywy. Krytyka monopolistycznej pozycji państwa musiała przerodzić się w sprzeciw wobec gwałtownego wycofywania się tegoż państwa z dotychczasowych zobowiązań. Z kolei nie mogą oni pogodzić się również z próbami przerzucenia odpowiedzialności za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne ludności na bardzo słabo jeszcze rozwiniętą sieć pozarządowych inicjatyw o charakterze samopomocowym. Zastąpienie „monopolu" państwa przez działania charytatywne ma bardzo niewiele wspólnego z wizją „uspołecznienia" polityki społecznej, doskonale natomiast mieści się w scenariuszu „prywatyzacji" tej polityki.

Po okresie blisko pięćdziesięcioletniego „ubezwłasnowolnienia" obywateli w sferze socjalnej, wyrażającego się odebraniem środków na indywidualną przezorność (niskie płace i obowiązkowe ubezpieczenia) i zakazem aktywności poza oficjalnymi strukturami, wizja „prywatyzacji" polityki społecznej może dla wielu, szczególnie dla ludzi młodych i przedsiębiorczych, okazać się bardzo atrakcyjna. Atrakcyjność tę zwiększa niezadowolenie z dotychczasowej polityki społecznej oraz szeroko upowszechnione przekonanie, że wydatki socjalne państwa opóźniają wychodzenie z kryzysu gospodarczego i utrudniają przechodzenie na tory gospodarki rynkowej.

Zarazem nasuwa się jednak szereg wątpliwości co do możliwości wprowadzenia w życie liberalnego wariantu polityki społecznej w ciągu kilku czy kilkunastu najbliższych lat.

Po pierwsze, pełne „urynkowienie" procesu zaspokajania potrzeb wymaga istnienia dobrze funkcjonującej gospodarki rynkowej, a w tym podmiotów mających wystarczające środki i motywacje do angażowania się w sferze socjalnej. Stworzenie takich warunków tylko w sferze produkcji musi zająć wiele lat, i dopiero potem można się spodziewać szerszego zaangażowania prywatnych środków w tzw. sferę nieprodukcyjną. Ponadto zyskowność działalności w tej sferze jest bardzo różna, w większości jednak przypadków jest ona niska, na co wpływać będą również ograniczone możliwości płatnicze większości obywateli. Okres swoistej „pierwotnej akumulacji kapitału" w rękach podmiotów niepaństwowych, który będzie trwał przez co najmniej kilkanaście najbliższych lat, nie pozwala także spodziewać się, że podmioty

te będą mogły przeznaczać odpowiednio duże, w stosunku do stopnia nie zaspokojonych potrzeb, środki na sponsorowanie działalności socjalnej. Wszystko to razem powoduje, że przez najbliższe kilkanaście, a nawet więcej lat nie należy spodziewać się, by sektor prywatny w polityce społecznej mógł odgrywać rzeczywiście istotną rolę.

Po drugie, prywatyzacja niektórych sfer działalności socjalnej, poza zbudowaniem od nowa niektórych instytucji (np. towarzystw czy fundacji ubezpieczeniowych), wymaga równoległego zgromadzenia odpowiednich funduszy. Będzie to najprawdopodobniej wymagało podwójnego obciążenia składką bądź podatkiem osób decydujących się np. na zawarcie prywatnego ubezpieczenia emerytalnego czy zdrowotnego – będą musieli oni finansować także i obecne pokolenie emerytów i rencistów; składki bowiem tych ostatnich zostały zużyte na wypłatę świadczeń poprzedniej generacji emerytów. Ponoszenie takiego obciążenia będzie możliwe jedynie dla zdecydowanej mniejszości populacji, chyba że zmniejszymy drastycznie wysokość obecnie wypłacanych świadczeń lub też państwo wygospodaruje na ten cel nadzwyczajne fundusze (np. pochodzące z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych).

Po trzecie, dla dużego odsetka obywateli ewentualna prywatyzacja usług socjalnych będzie równoznaczna z istotnym ograniczeniem lub utratą dostępu do tych usług. Dotyczy to przede wszystkim tych osób, które z uwagi na stan zdrowia, wiek, wielodzietność czy brak pracy nie są w stanie uzyskiwać dochodów wystarczających na opłacenie tych usług. Jeżeli wziąć pod uwagę również dewaluację oszczędności całego życia, oferowany im „wolny wybór" będzie całkowicie iluzoryczny.

Po czwarte wreszcie, relatywnie niski poziom realnych dochodów, w połączeniu z silnie już zakorzenionymi przyzwyczajeniami do liczenia na pomoc i usługi ze strony państwa i niskim stopniem przezorności własnej obywateli, uzasadnia obawy, że ewentualne zwiększone środki finansowe będące w dyspozycji jednostki zostaną w dużym stopniu przeznaczone na wzrost bieżącej konsumpcji, przy jednoczesnym zachowaniu roszczenia o gwarancje bezpieczeństwa ze strony władz publicznych.

Tak więc „prywatyzacja" polityki społecznej w warunkach polskich musiałaby:

a) trwać co najmniej kilkanaście, a prawdopodobnie więcej lat;

b) wywołać ogromny opór ze strony wszystkich tych grup, których zaspokojenie potrzeb pogorszy się znacznie w jej wyniku;

c) przynieść poprawę poziomu zaspokojenia potrzeb dla stosunkowo nieznacznej części społeczeństwa, przy prawdopodobnym zwiększeniu (a nie spodziewanym zmniejszeniu) obciążeń tych grup na cele socjalne. W sytuacji, gdy dla przezwyciężenia kryzysu gospodarczego przez długie lata niemożliwy będzie istotny wzrost realnych dochodów ludności, ten wzrost indywi-

dualnych wydatków socjalnych tylko w niewielkim stopniu i nie wszystkim może zostać zrekompensowany poprzez zwiększenie indywidualnych dochodów;

d) doprowadzić do poważnego pogorszenia i tak już niezadowalającego poziomu usług publicznych, ponieważ stale rosnąca część dotychczasowych środków byłaby przeznaczana na rozwój usług komercyjnych.

Niewątpliwie z o wiele szerszą akceptacją mogłoby się spotkać przyjęcie jako docelowego modelu podziału odpowiedzialności, opartego na praktyce krajów skandynawskich, w których państwo zapewnia wszystkim obywatelom utrzymanie na stosunkowo wysokim poziomie, tworząc system opieki „od kolebki aż do grobu". Urzeczywistnienie tego modelu w praktyce wymaga jednak kilkakrotnie wyższego niż obecnie poziomu dochodu narodowego oraz bardzo znacznego zwiększenia udziału wydatków socjalnych w dochodzie narodowym (z obecnych dwudziestu kilku procent do około 1/3). Ani jedno, ani drugie nie będzie chyba realne co najmniej w ciągu najbliższych kilkunastu lat. Innymi słowy, nie można zakładać, że na państwową politykę społeczną będzie można przeznaczyć tyle środków, by wystarczyło to na zaspokojenie ważnych potrzeb obywateli na pożądanym ze społecznego punktu widzenia poziomie – po pierwsze dlatego, że tych środków obiektywnie będzie zbyt mało, po drugie dlatego, że większa część ewentualnego wzrostu dochodu narodowego będzie musiała być przeznaczona na potrzeby restrukturyzacji produkcji i odtworzenie majątku narodowego.

Równie mało realne wydaje się być daleko idące „uspołecznienie" polityki społecznej, czyli ograniczenie się państwa jedynie do roli promotora czy stymulatora aktywności społecznej obywateli, grup samopomocowych czy organizacji społecznych. W ocenie perspektyw rozwoju polityki społecznej w tym kierunku pomocne mogą być doświadczenia niektórych krajów Europy Zachodniej, w której inicjatywy tego typu rozwijają się na relatywnie dużą skalę już od ponad kilkunastu lat. Okazuje się jednak, że nawet w tych krajach, w których liczba takich inicjatyw sięga dziesiątków tysięcy, nie stanowią one liczącej się alternatywy w dominującym modelu zaspokajania potrzeb, opartym na odpowiedzialności władz publicznych. Mimo ogromnej różnorodności podejmowanych w tym zakresie przedsięwzięć, nie wkraczają one właściwie prawie zupełnie w niektóre obszary działalności socjalnej (np. prawie cała sfera ubezpieczeń społecznych), a w innych stanowią jedynie uzupełnienie aktywności władz publicznych. Uzupełnienie częstokroć bardzo istotne, ale w relacji do całości działań podejmowanych w danej sferze marginalne.

W ostatnich latach dał się wprawdzie zaobserwować znaczący wzrost liczby niezależnych, pozarządowych inicjatyw w sferze socjalnej, o wiele większy, niż można było tego oczekiwać. Świadczy to z pewnością o istnieniu dużego potencjału nie wykorzystanej aktywności w tym zakresie i o chęci

osobistego zaangażowania w rozwiązywanie określonych problemów socjalnych, z którymi władze publiczne nie są w stanie sobie poradzić. Jednocześnie jednak większość społeczeństwa wydaje się nie wykazywać zbytniego zainteresowania osobistym uczestnictwem w tego typu działaniach, preferując bierne oczekiwanie na pomoc ze strony państwa lub też stając się bezwzględnymi uczestnikami walki konkurencyjnej na nowo tworzącym się rynku, zdeterminowanymi do obrony lub poprawy własnego standardu życia. Z drugiej strony, klasy średnie, które w społeczeństwach zachodnich stanowią właściwą bazę woluntariatu i działalności charytatywnej, zaczynają się dopiero na nowo tworzyć, a ich status materialny jest wciąż jeszcze relatywnie niski.

Jak sądzę, nie ma więc podstaw do zakładania, że w dającej się przewidzieć przyszłości będzie możliwe zastąpienie na szerszą skalę działalności socjalnej państwa przez działania o charakterze samopomocowym.

Jak wynika z powyższego przeglądu, żadna z rozważanych trzech opcji nie może – w czystej postaci – stać się podstawą modelu polskiej polityki społecznej na najbliższe kilkanaście lat. Wszystkie opisywane warianty zakładają wyraźną dominację jednego z podmiotów w procesie zaspokajania potrzeb: jednostki, państwa lub grup i organizacji społecznych. W warunkach polskich oparcie przyszłej polityki społecznej na którymkolwiek z tych podmiotów nie daje żadnej gwarancji stworzenia efektywnego systemu zaspokajania potrzeb. Dotyczy to zresztą nie tylko Polski. Dotychczasowe doświadczenia wszystkich krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej uzasadniają twierdzenie, że tak jak nie można zakładać, że możliwa będzie kontynuacja rozwoju, gdzie stałemu wzrostowi potrzeb człowieka towarzyszyło osłabienie możliwości ich samodzielnego zaspokajania, tak też nie można liczyć na to, że we współczesnych społeczeństwach możliwe będzie osiągnięcie pożądanego stopnia zaspokojenia ważnych ludzkich potrzeb bez aktywnego współdziałania ze strony sektora publicznego.

Stąd też, moim zdaniem, przynajmniej w obecnym okresie przejściowym model podziału odpowiedzialności w polityce społecznej powinien kształtować się w oparciu o założenie maksymalnego zaangażowania wszystkich potencjalnych podmiotów (przy dominującym długo jeszcze udziale państwa) w proces zaspokajania ważnych ludzkich potrzeb.

Oznacza to:

Po pierwsze, konieczność przyjęcia zasady, że ostatecznym gwarantem co najmniej minimalnego poziomu życia jednostki są władze publiczne.

Po drugie, potrzebę wyraźnego sprecyzowania, w jakich sferach i w odniesieniu do jakich grup odpowiedzialność państwa powinna ograniczać się do zapewnienia minimalnego standardu, w jakich przypadkach państwo powinno troszczyć się również o zachowanie osiągniętego poziomu życia i w

jakich ma zajmować się bezpośrednio zaspokajaniem potrzeb na optymalnym poziomie.

Odpowiedzialność za zapewnienie standardu minimum dotyczyć powinna wszystkich tych osób, które takiego standardu zapewnić sobie nie mogą, niezależnie od przyczyny tego stanu.

Nie wydaje się też, by należało zakładać zwolnienie państwa od troski o zachowanie osiągniętego poziomu życia, co wyraża się przede wszystkim w utrzymaniu (i dostosowaniu do nowych realiów) systemu obowiązkowych ubezpieczeń. Można jedynie zastanowić się, czy gwarantowany przez nie stopień kompensaty utraconego dochodu powinien pozostać na dotychczasowym poziomie, czy też mógłby zostać w niektórych przypadkach obniżony, tak by zwiększyć pole dla dobrowolnych ubezpieczeń.

Zaangażowanie władz publicznych na rzecz bezpośredniego zaspokajania potrzeb powinno obejmować przede wszystkim te rodzaje usług, które przesądzają o życiu, zdrowiu, wykształceniu, kwalifikacjach zawodowych i elementarnej kulturze ludności Polski, a więc także o jej poziomie cywilizacyjnym i zdolności do sprostania wymogom współczesności.

Jak z powyższego wynika, opowiadam się zasadniczo za utrzymaniem, a nie ograniczaniem (ani rozszerzaniem) obecnego zakresu odpowiedzialności państwa. Istotna zmiana w stosunku do dotychczas realizowanego modelu polegałaby nie na zastępowaniu, ale na o wiele szerszym, niż to się dzieje obecnie, uzupełnianiu i wzbogacaniu działań władz publicznych przez działania pozapaństwowych podmiotów o charakterze społecznym i prywatnym.

Obowiązkiem państwa jest więc stworzenie tego typu inicjatywom optymalnych warunków zarówno prawnych, jak i materialnych, tak by spowodować uruchomienie nie wykorzystanych dotychczas możliwości aktywności podmiotów pozapaństwowych. Niezbędne jest również dokonanie nowego podziału obowiązków w ramach systemu organizacji władzy. Zdecydowanie większą rolę odgrywać muszą organy działające na szczeblu lokalnym, przy czym za przyznaniem odpowiednich uprawnień samorządom lokalnym musi pójść zapewnienie niezbędnych do ich realizacji środków. Bez tego bowiem niemożliwe będzie wykształcenie się sposobów zaspokajania potrzeb dostosowanych do specyfiki konkretnych społeczności, mogących w pełni spożytkować potencjał aktywności tkwiący w tych społecznościach.

Pole do tej aktywności jest dostatecznie duże – wyznacza je skala nie zaspokojonych potrzeb, z jednej strony, i niski stopień wywiązywania się władz publicznych z przyjętych na siebie obowiązków, z drugiej strony. Nie podoła ona jednak przejmowaniu tych obowiązków, jeżeli władze publiczne – idąc po linii najmniejszego oporu – chciałyby się od nich całkowicie uchylić. W naszych obecnych warunkach byłoby to równoznaczne z wytwarzaniem próżni w dziedzinie ochrony podstawowych warunków egzystencji – o

nieobliczalnych skutkach dla substancji biologicznej i kulturowej naszego społeczeństwa. Dopiero wtedy, i tylko wtedy, gdy ewentualnie wykształci się dostatecznie dobrze rozwinięty system działań o charakterze samopomocowym czy komercyjnym, będzie można myśleć o scedowaniu części odpowiedzialności państwa na podmioty pozapaństwowe.

Jak widać, opowiadam się za ewolucyjnymi, a nie wstrząsowymi przekształceniami obecnie funkcjonującego modelu, zdając sobie przy tym sprawę z ograniczeń, jakie dla dochodzenia tą drogą do oczekiwanego społecznie poziomu zaspokojenia potrzeb stwarzać będzie przez długie lata niedostatek środków. Za wyborem tej drogi – poza zgłoszonymi już argumentami – przemawia również fakt, że stwarza ona warunki znacznie mniej konfliktowego przejścia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Pewność zaspokojenia elementarnych potrzeb, niezależnie od statusu jednostki na nowo tworzącym się, konkurencyjnym rynku pracy, ułatwia mianowicie przetrwanie i przystosowanie się jednostki do nowych warunków, a tym samym złagodzi sytuację wszystkich tych, którzy stracą na dokonujących się zmianach. Ponadto w sytuacji, gdy obiektywna ilość środków, które mogą być przeznaczone na cele socjalne, jest dalece niewystarczającą w stosunku do potrzeb, zwiększenie funduszu do indywidualnej dyspozycji przynieść może jedynie niewielki wzrost poziomu zaspokojenia potrzeb nieznacznej części społeczeństwa i bardzo realną groźbę niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb dla dużych grup ludności.

Należy również podkreślić, że wychodzenie Polski z kryzysu ekonomicznego i konieczność dokonania głębokich przekształceń strukturalnych rodzi potrzebę zwiększenia, a nie zmniejszenia solidarności społecznej. Wprowadzenie mechanizmów rynkowych zakłada zwiększenie konkurencji w sferze pracy; dodatkowo oparcie polityki społecznej na pomocy społecznej i akcjach charytatywnych zwiększać musi dystans i zaostrzać konflikty społeczne. Powszechne, obejmujące wszystkich obywateli programy socjalne mogłyby sprzyjać wykształceniu się potrzebnego poziomu solidarności.

Jednakże wybór tej opcji powinien być połączony z jednoczesnym zwiększeniem związku między pracą a poziomem zaspokojenia potrzeb we wszystkich tych sferach, w których jest to akceptowane społecznie, a także tam, gdzie państwo nie ma wystarczających środków, by zagwarantować wyższą niż minimalna jakość świadczeń i usług. Dotyczy to przede wszystkim sfery pracy – konieczne jest, by płaca straciła swój charakter socjalny, stanowiąc adekwatne do wydajności wynagrodzenie za pracę. Także wszystkie świadczenia z ubezpieczenia społecznego, mające rekompensować utracone dochody, powinny w większym niż dotąd stopniu proporcjonalnie odzwierciedlać uprzedni wkład pracy. Konieczne wydaje się również stworzenie możliwości dodatkowego ubezpieczenia wszystkim tym, którzy chcieliby zapewnić sobie wyższe niż powszechne świadczenia, czy też

lepsze jakościowo usługi. Część wydatków na składki lub opłacenie usług mogłaby być odpisywana od podstawy wymiaru podatków płaconych przez te osoby.

Zakładany wzrost znaczenia dochodów z pracy w budżetach rodzinnych, a także przewidywana wysoka presja demograficzna na rynek pracy w najbliższej dekadzie implikują utrzymanie odpowiedzialności państwa za realizację prawa do pracy. Oznacza to odrzucenie bezrobocia jako kategorii programowo wynikającej z urynkowienia polityki zatrudnienia, natomiast nie wyklucza możliwości pojawienia się bezrobocia jako zjawiska przejściowego, które może być wynikiem procesu realokacji zasobów pracy i przekształceń strukturalnych gospodarki.

Jak wynika z powyższych wywodów, w czekającym nas okresie przejściowym nie należy raczej postulować ograniczenia roli polityki społecznej, czy też, jak chciałoby wielu liberalnych ekonomistów, jej znaczącej marginalizacji. Wprost przeciwnie: od tego, w jaki sposób odpowie ona w najbliższych latach na oczekiwania społeczne, będzie zależeć nie tylko czas trwania i koszty społeczne okresu przejściowego, ale także sukces w dochodzeniu do demokracji i gospodarki typu rynkowego oraz powstrzymanie degradacji cywilizacyjnej społeczeństwa polskiego.